

Startnotitie onderzoek verzelfstandiging organisatieonderdelen

Sector:	rekenkamer
Beleidsproces:	aanvang onderzoek

Status:	Definitief.
Datum:	mei 2006
Ambtelijk opdrachtgever:	Dhr Hindriks, Directeur rekenkamer.



Rekenkamer Dordrecht:

Adres	Postbus 8 3300 AA Dordrecht
Telefoon	(078) 639 6218
E-mail	rekenkamer@dordrecht.nl
Internet	www.dordrecht.nl/rekenkamer

Contactpersoon:

Naam	drs. D.V. Hindriks
Telefoon	(078) 639 6217 (0651) 825 946
E-mail	dv.hindriks@dordrecht.nl

Startnotitie onder verantwoordelijkheid en eindredactie van:

drs. D.V. Hindriks, directeur rekenkamer.

Onderzoekers:

L.C.J. Wouters

R. Mukhlis

S.K.Djojosoeparto



Inhoudsopgave

1. Aanleiding



In dit hoofdstuk wordt de aanleiding besproken voor het onderzoek dat de rekenkamer gaat doen naar de verzelfstandiging van drie gemeentelijke organisatieonderdelen. In de eerste paragraaf wordt beschreven hoe de rekenkamer is gekomen tot het onderwerp verzelfstandiging. In paragraaf twee en drie komen de gesprekken met de raadsfracties en de verzelfstandigde organisatieonderdelen aan de orde. Op basis van deze gesprekken heeft de rekenkamer gekozen welke drie verzelfstandigde organisatieonderdelen zij wil onderzoeken. Tot slot komen in de laatste paragraaf de verschillende vormen van verzelfstandiging aan de orde.

1.1 Inleiding

In de notitie onderwerpkeuze onderzoekplan 2006 van 9 november 2005 heeft de rekenkamer Dordrecht vijf mogelijke onderzoeksonderwerpen voorgelegd aan de commissie Bestuur en Middelen. In de commissievergadering van 22 november 2005, heeft iedere fractie haar voorkeur kenbaar gemaakt[1]. De voorzitter van de commissie heeft opgemerkt dat verzelfstandiging van de gemeentelijke organisatieonderdelen vaak genoemd wordt [2], waarna de rekenkamer heeft besloten dit onderwerp in 2006 te gaan onderzoeken. De rekenkamer wil dit onderzoek verrichten omdat bepaalde gemeentelijke organisatieonderdelen (bijvoorbeeld het theater, musea, het Archief, het sportbedrijf, Centrum voor Beeldende Kunst, vergunningverlening en handhaving, vorming van een Interregionale Sociale Dienst[3]) in de toekomst mogelijk verzelfstandigd zullen worden. Hierbij is het van belang beter inzicht te krijgen in de succes- en faalfactoren die hierbij een rol spelen[4].

1.2 Fractiegesprekken

De rekenkamer heeft in februari 2006 oriënterende gesprekken gehouden met de raadsfracties. Uit deze gesprekken zijn een aantal verwachtingen naar voren gekomen. Zo willen de fracties weten wat de motieven geweest zijn van de verzelfstandigingen. Daarnaast willen de fracties weten of de beoogde doelstellingen bereikt zijn en wat de maatschappelijke effecten van de verzelfstandigingen zijn. De fracties zijn ook geïnteresseerd in de vraag of de verzelfstandigingen geld hebben opgeleverd. Bovendien wijzen de fracties op het belang van een adequate wijze van sturing. Tot slot zijn de fracties geïnteresseerd in het effect van de verzelfstandigingen op de salarissen van bestuurders. De fracties hebben in totaal 17 organisatieonderdelen genoemd die mogelijk onderzocht kunnen worden[5].

---

[1] Onderzoekplan 2006, p.3
[2] Verslag van de openbare vergadering van de commissie bestuur en middelen d.d 22 november 2005.
[3] Slagvaardig investeren in Dordrecht: Stedelijke ontwikkeling en sturing, d.d. 15 oktober 2004 en Raadsinformatiebrief m.b.t. vraagstuk sturing 2 juni 2005
[4] Onderzoekplan 2006, p.4
[5] Netwerk, Drechtwerk, Gevudo, Woondrecht, Stadsvervoer Dordrecht, Ingenieursbureau, Restaurant, Uitvoering Groen, Havenbedrijf, Onderwijsservicebureau, Reïntegratiebedrijf Dordtmij, Gemeentelijk Energie Bedrijf, Begraafplaats Essenhof, Dordtse Welzijnsorganisatie, Bibliotheek, Ziekenhuis en Regionaal Bureau Leerplicht.



1.3 Gesprekken verzelfstandigde organisatieonderdelen

De rekenkamer heeft direct een schifting aangebracht in de 17 organisatieonderdelen. Negen van de 17 organisatieonderdelen kunnen niet onderzocht worden, bijvoorbeeld omdat er geen verzelfstandiging heeft plaatsgevonden of omdat de verzelfstandiging te lang geleden heeft plaatsgevonden. Uiteindelijk zijn met acht verzelfstandigde organisatieonderdelen oriënterende gesprekken gehouden[6].

Op basis van de voorkeur van de raadsfracties en de rekenkamer zullen drie verzelfstandigde organisatieonderdelen onderzocht worden. Deze drie verzelfstandigde organisatieonderdelen zijn:

- Afvalverzameling Netwerk
- Woningbedrijf Woondrecht
- Stadsvervoer Dordrecht (SVD)

De fracties ECO-Dordt, ChristenUnie / SGP, GroenLinks, PvdA en Beter Voor Dordt (BVD) dragen Netwerk aan als een verzelfstandiging die onderzocht kan worden. Woondrecht is door de fracties VVD, GroenLinks, BVD en PvdA genoemd als verzelfstandigd organisatieonderdeel dat onderzocht kan worden. De fracties PvdA en CDA hebben het Stadsvervoer bedrijf (SVD) genoemd.

1.4 Verzelfstandiging en vormen van verzelfstandiging

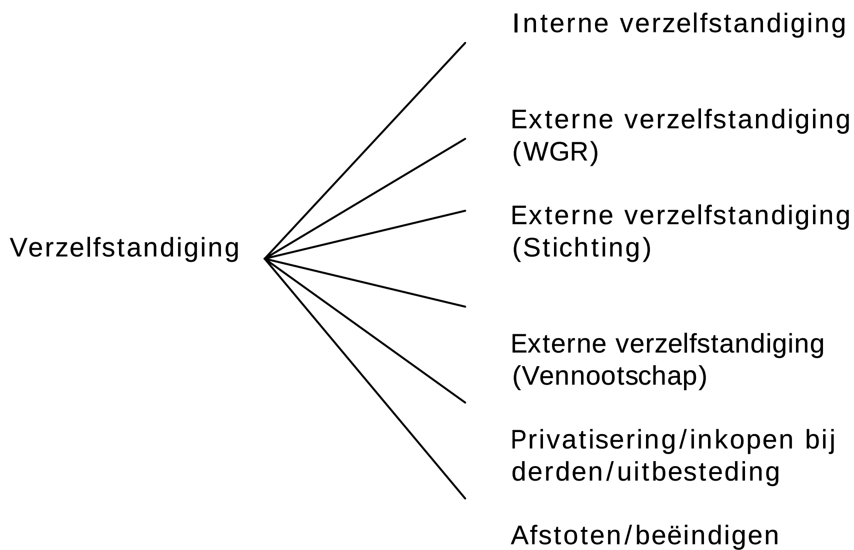
De rekenkamer heeft theorie over verzelfstandiging doorgenomen. Naast theorie heeft de rekenkamer ook de nodige stukken binnen de gemeente Dordrecht over verzelfstandiging doorgenomen. Hierbij heeft de heer Vittorio Dorigo, senior-adviseur StadsBestuursCentrum/Kwaliteit en Middelenstrategie de rekenkamer geadviseerd. Verzelfstandiging kan worden omschreven als ‘het in meer of mindere mate onttrekken van taken aan de bestaande overheidsorganisatie of het verschuiven van taken binnen de organisatie’[7]. In de theorie worden zes verschillende vormen van verzelfstandiging onderkend. Waaronder interne verzelfstandiging, externe verzelfstandiging in de vorm van de Wet Gemeenschappelijke Regeling, externe verzelfstandiging in de vorm van een Stichting, externe verzelfstandiging in de vorm van een Vennootschap, privatisering en afstoting[8].

---

[6] Netwerk, Drechtwerk, Gevudo, Woondrecht, Stadsvervoer Dordrecht, Ingenieursbureau, Restaurant en Uitvoering Groen.

[7] De Vries, J. en A.F.A. Korsten, Verzelfstandiging: Panacee of placebo? Een introductie, in: Bestuurskunde, 1992, jrg. 1, 1, p.5

[8] De boeken die hiervoor zijn doorgenomen zijn:
-Schotman, W.L.M., W. van der Sluis, H.H. Driessen en S.B.P. Bos: *Verzelfstandiging op lokaal niveau* (2000)
- Van Thiel, S.: *Lokale verzelfstandiging, vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten* (2001)





Figuur: zes vormen van verzelfstandiging

Bij interne verzelfstandiging wordt de uitvoering van de taak opgedragen aan een onderdeel van de gemeente. Het onderdeel ontvangt een vast bedrag van de gemeente. Door middel van een contract wordt het onderdeel intern aangestuurd, maar de gemeente blijft in volle omvang eindverantwoordelijk voor de uitvoering van die taken. Vormen van interne verzelfstandiging zijn zelfbeheer en contractmanagement.

Bij externe verzelfstandiging worden taken uitbesteed aan een andere organisatie. De gemeente houdt hierbij wel invloed. Externe verzelfstandiging kan de vorm aannemen van een Gemeenschappelijke Regeling (GR), Stichting en Vennootschap. In het geval van een GR sluiten verschillende gemeenten een samenwerkingsverband. Dit kan of op papier of de gemeenten richten daadwerkelijk samen een organisatie op, waar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan worden overgedragen. De GR is een publieke rechtsvorm. Netwerk was tot 2005 een GR en heeft nu de rechtsvorm van een NV. Een stichting is een private rechtsvorm en streeft geen winst na. De gemeente kan invloed houden door het stellen van subsidiëringvoorwaarden en via de statuten van de stichting. In de statuten worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd en ook de samenstelling van het bestuur. Een voorbeeld van een stichting is Woondrecht. Een andere privaatrechtelijke vorm van externe verzelfstandiging is een vennootschap (BV of NV). Gemeenten hebben hierin aandelen en kunnen zo invloed uitoefenen. Bij een NV zijn de aandelen vrij overdraagbaar, bij een BV niet. Wanneer gemeenten aandeelhouders zijn kunnen zij bijvoorbeeld ook meebepalen in de samenstelling van het bestuur. Ook hier worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd in statuten. Essent is een voorbeeld van een NV. KPN en SVD zijn voorbeelden van een BV.

Privatisering betekent dat een taak wordt uitbesteed aan een andere organisatie, maar in dit geval heeft de overheid geen invloed meer op de organisatie. Aansturing vindt primair plaats door middel van een contract dat met de organisatie wordt afgesloten



en eventueel door middel van regelgeving. Een voorbeeld van deze verzelfstandigingsvorm is de uitbesteding van het bedrijfsrestaurant van de gemeente Dordrecht.

Bij afstoting of beëindiging beschouwt de gemeente zich niet langer verantwoordelijk voor de continuering van de uitvoering van een bepaalde taak en wordt deze taak volledig aan de markt overgelaten. Een voorbeeld van afstoten of beëdiging is het sluiten van een zwembad dat de gemeente voorheen beheerde.
Een kanttekening die gemaakt kan worden bij deze vormen van verzelfstandiging is dat privatisering en afstoting volgens sommige theoretici al niet meer te beschouwen zijn als verzelfstandiging.

De drie verzelfstandigde organisatieonderdelen die de rekenkamer gaat onderzoeken zijn in te passen in de bovengenoemde vormen, waarbij elk organisatieonderdeel een andere verzelfstandigingsvorm heeft.

2. Onderzoekskader



2.1 Probleemstelling

Er bestaat de mogelijkheid dat er op korte termijn verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen zullen worden verzelfstandigd[9]. De fracties hebben aangegeven dat de verzelfstandigingen van gemeentelijke organisatieonderdelen tot nu toe niet allemaal goed verlopen zijn en de aansturing vaak problematisch is[10].

2.2 Doelstelling onderzoek

De rekenkamer streeft met haar onderzoek twee doelstellingen na:

- Het informeren van de raad over de effectiviteit van verzelfstandigingen van gemeentelijke organisatieonderdelen.
- Het informeren van de raad over de wijze waarop de verzelfstandigingen van de gemeentelijke organisatieonderdelen zijn verlopen, en het informeren van de raad over de succes- en faalfactoren die een rol spelen bij deze verzelfstandigingen, om hiervan in de toekomst te kunnen leren.

2.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zullen beantwoord worden aan de hand van de drie te onderzoeken verzelfstandigde organisatieonderdelen.

De probleemstelling is nader uitgewerkt in de volgende hoofdvraag:

> *Wat is de effectiviteit van de verzelfstandiging van het organisatieonderdeel geweest en op welke wijze is de verzelfstandiging verlopen, wat zijn de succes- en faalfactoren?*

Deze hoofdvraag kan opgesplitst worden in de volgende deelvragen:

1. Welke doelstellingen in termen van resultaten en effecten hebben de raad en het college gesteld bij de verzelfstandiging van het organisatieonderdeel?
2. Wat zijn verantwoorde resultaten en effecten?
3. Wat zijn daarnaast de maatschappelijke (neven)effecten?
4. Hoe is de verzelfstandiging van het organisatieonderdeel verlopen?

Met het beantwoorden van deze deelvragen worden de twee doelstellingen nagestreefd.

2.4 Afbakening

Voor dit onderzoek is vanwege gebrek aan tijd en middelen gekozen voor drie verzelfstandigde organisatieonderdelen. Deze organisatieonderdelen zijn gekozen op

---

[9] Nota 'Slagvaardig investeren in Dordrecht; stedelijke ontwikkeling en sturing', 15 oktober 2004

[10] Groslijst onderzoek onderwerpen rekenkamer 2006 en verslag van de openbaar vergadering commissie bestuur en middelen, 22 november 2005.



basis van de voorkeur van de raadsfracties en naar aanleiding van oriënterende gesprekken die de rekenkamer in februari 2006 heeft gehouden.

2.5 De drie verzelfstandigde organisatieonderdelen



Netwerk

Netwerk is de reinigingsdienst van de gemeente Dordrecht geweest. In 1996 zijn de dienst Stadsreiniging van de gemeente Dordrecht en de afdeling Reiniging van de gemeente Zwijndrecht samengegaan in een nieuw bedrijf: Netwerk[11]. De reinigingsdienst heeft op dat moment de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) gekregen. Hendrik Ido Ambacht en Alblasserdam hebben zich later aangesloten. In 2003 is Netwerk een NV geworden met de GR als enige aandeelhouder. In 2005 is de GR geliquideerd en zijn de aandelen overgegaan naar de vier gemeenten. Tegenwoordig is Netwerk een overheidsgedomineerde NV waarin de gemeente Dordrecht de grootste aandeelhouder is.
Motieven voor de verzelfstandiging komen van binnen[12]. De organisatie wilde uitbreiden en beter kunnen reageren op veranderde marktsituaties.

Woondrecht

Het gemeentelijk woningbedrijf is in 1995 verzelfstandigd[13]. Na de verzelfstandiging heeft het woningbedrijf een nieuwe naam en rechtsvorm gekregen, Stichting Woondrecht. Stichting Woondrecht is nu gefuseerd met Woonbron Rotterdam. Volgend jaar zal Woondrecht de naam Woonbron aannemen. Bij de verzelfstandiging hebben verschillende motieven een rol gespeeld[14]. Het organisatieonderdeel kreeg te maken met nieuwe regels van de overheid. Gemeentelijke woningbedrijven mochten geen subsidies voor hun werkzaamheden verwachten als de gemeente het besluit zou nemen zelf een woningbedrijf te handhaven. Op basis van de ordeningsinzichten van de toenmalige regering was er geen behoefte aan een gemeentelijk organisatieonderdeel die qua beleid en qua uitvoering door de gemeente zelf werd aangestuurd. In het verzelfstandigingsplan is bepaald dat de Stichting Woondrecht woningen zou gaan verkopen om financieel een gezonde basis te verkrijgen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over het beheer van woningen en het oppakken van wijkontwikkeling. De functie van Woondrecht is belangrijk voor de gemeente, omdat er veel regels bestaan over de woningbouw (subsidieregels)[15].

---

[11] van Thiel, S.: *Lokale verzelfstandiging, vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten* (2001), p.31
[12] Oriënterend gesprek mevrouw Nederlof, directie-assistent Netwerk
[13] Kroniek der gemeentelijke woningbedrijven, Platform voor de Volkshuisvesting, juni 1997, p.68
[14] Oriënterend gesprek mevrouw de Waard en de heer de Regt, directiesecretaresse Woondrecht en directeur Woondrecht
[15] Oriënterend gesprek mevrouw de Waard, directiesecretaresse Woondrecht

Stadsvervoer Dordrecht



Stadsvervoer Dordrecht (SVD) is op 1 januari 2001 verkocht aan de Haagse Tram Maatschappij (HTM) NV[16]. Door deze aankoop is SVD omgevormd tot een BV en is hierdoor een dochteronderneming geworden van HTM NV. SVD is verkocht om twee redenen[17]. Ten eerste heeft de gemeente Dordrecht behoorlijk verlies geleden met de uitvoering van het drie bussensysteem. Het drie bussensysteem hield in dat er expressebussen, citybussen en servicebussen reden. Het doel van het systeem was een stijging van het aantal reizigers, maar het tegenovergestelde gebeurde. Aangezien SVD op dat moment te maken had met tekorten, wat voor de gemeente een groot financieel risico opleverde, is een koper gezocht voor het gemeentelijke organisatieonderdeel. Daarnaast was er druk van de Wet Personenvervoer waarin vastgesteld is dat het gemeentelijk vervoerbedrijf moest verzelfstandigen in het kader van marktwerking van het openbaar vervoer. In het verkoopcontract van SVD tussen de gemeente Dordrecht en HTM is een concessie voor 6 jaar vastgesteld. De gemeente Dordrecht is de opdrachtgever van SVD en heeft daarbij een vergunning verleend aan SVD voor de uitvoering van het openbaar vervoer op het Eiland van Dordrecht. Vanaf januari 2007 functioneert de gemeente niet langer als opdrachtgever, maar zal de Provincie Zuid Holland dit gaan doen (verandering in de wet)[18].

De rekenkamer heeft gesproken met mevrouw Nederlof, directie-assistent van Netwerk, mevrouw de Waard, directiesecretaresse van Woondrecht en de heer Slieker, hoofd Personeel en Organisatie van de SVD. De rekenkamer heeft tevens met de directeuren van de drie verzelfstandigde organisatieonderdelen gesproken en heeft hierbij toestemming gekregen de organisatieonderdelen te onderzoeken.

---

[16] http://www.stadsvervoerdordrecht.nl/website/index.html
[17] Oriënterend gesprek de heer Slieker, Hoofd Personeel en Organisatie SVD en http://www.stadsvervoerdordrecht.nl/website/index.html
[18] Oriënterend gesprek de heer Slieker, Hoofd Personeel en Organisatie SVD



3. Onderzoeksaanpak

3.1 Normenkader

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft de rekenkamer normen gedefinieerd waaraan de bevindingen getoetst zullen worden. Dit normenkader zal als leidraad dienen bij het verzamelen van informatie en het vormen van een oordeel. De normen zijn ontleend aan de wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, literatuur, gesprekken met experts en normen die de gemeente zichzelf heeft opgelegd. Het normenkader is bij deze startnotitie gevoegd.

3.2 Verzameling van informatie

De informatie die nodig is om te komen tot een eindoordeel zal afkomstig zijn uit verschillende informatiebronnen. Dit kunnen zijn:

- Relevante raads(commissie)- en stafverslagen.
- Tussenrapportages, startnotities.
- Documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan.
- Interviews met betrokken actoren van de drie verzelfstandigingen.
- Steekproeven.

4. Organisatie en procedure



4.1 Organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de heer Radjali Mukhlis, de heer Lars Wouters en mevrouw Sanne Djojosoeparto. Conform de interne kwaliteitseisen van de rekenkamer Dordrecht zullen de heer Daan Massie, senior onderzoeker en de heer Rik Hindriks, directeur, toezicht houden op het geleverde werk en de geleverde producten.

De onderzoekers kunnen via het onderstaande e-mailadres en telefoonnummer worden bereikt:

D.V.J. Massie	DVJ.Massie@dordrecht.nl	(078) 639 6209
L.C.J. Wouters	LCJ.Wouters@dordrecht.nl	(078) 639 6201
R. Mukhlis	R.Mukhlis@dordrecht.nl	(078) 639 6224
S.K. Djojosoeparto	S.Djojosoeparto@dordrecht.nl	(078) 639 6209

4.2 Planning en procedure

Het onderzoek zal starten zodra deze startnotitie ter kennisname aan de adviescommissie van de gemeenteraad, de gemeentesecretaris en de directeuren van de verzelfstandigde organisatieonderdelen is verstuurd.

- Ambtelijk hoor en wederhoor staan gepland in september 2006
- Bestuurlijk commentaar staat gepland in september 2006
- Publicatie staat gepland in oktober 2006

Bijlage 1 Normenkader

In het verzelfstandigingsproces hebben wij op basis van de literatuur een onderscheid in verschillende fasen gemaakt[19]:

1. Strategiebepaling: Hierbij zijn onder andere de volgende aspecten van belang: afbakening van taken en activiteiten die mogelijk verzelfstandigd worden, formuleren van motieven en doelstellingen en randvoorwaarden.
2. Onderzoek: Hierbij gaat het om onderzoek naar voordelen en nadelen van verzelfstandiging.
3. Planvorming: Hoe moet de verzelfstandiging worden aangepakt?
4. Informatie en communicatie: Met wie moeten wanneer welke contacten onderhouden worden?
5. Besluitvorming: Welk besluit moet voorgelegd worden aan de raad?
6. Uitvoering: Wat moet er gebeuren voordat de verzelfstandiging een feit kan zijn?
7. Evaluatie: Wat vindt de gemeente van het resultaat?
8. Sturing[20]: Wat is de invloed die de gemeente na de verzelfstandiging nog kan uitoefenen op de verzelfstandigde organisatie?

Strategie bepaling

1. Alleen in opdracht van het college of de algemene directie mag een verkenning over een mogelijke verzelfstandiging worden uitgevoerd.

In de strategiebepalingsfase, moet de algemene directie van de organisatie of het college met behulp van een initiatiefnota opdracht geven voor een verkenning. Het college of de algemene directie wijst de ambtenaar aan die het initiatief neemt. Indien het college of de algemene directie geen opdracht geeft, zouden ambtenaren op eigen initiatief rapporten kunnen gaan schrijven. Dit kan leiden tot onrust en onzekerheid. Vanaf het moment dat dit initiatief genomen wordt, moet nagedacht worden over de communicatie aan de medewerkers van de mogelijk te verzelfstandigen organisatie.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- binnen de organisatie een initiatief is genomen (in opdracht van het college of de algemene directie) over de mogelijke verzelfstandiging.
- met betrekking tot het initiatief aandacht is besteed aan de communicatie naar de medewerkers.

Bron: Dhr. Dorigo

Documenten (initiatiefnota) onderzoek en ook interviews met betrokken actoren.

[19] Groothuis, G.J., W.J.M. Meekel en H.H.M. Scholtes (1988) Met het oog op(en) privatiseren. Schotman, W.L.M., W. van der Sluis, H.H. Driessen en S.B.P.Bos (2000) Verzelfstandiging op lokaal niveau.
[20] Fase 8 sturing is op basis van de literatuur aan de fasen toegevoegd.

2. Vooraf moet het college wettelijke grenzen vastleggen over taken die door de gemeente dienen te worden verzorgd en de taken die verzelfstandigd kunnen worden.

Het college moet eerst vastleggen in de strategiebepalingsfase welke taken uitgevoerd moeten worden door de gemeente, en welke taken op afstand gezet kunnen worden. Hierdoor kan het college een gestructureerd besluit nemen. Dit bevordert niet alleen de kwaliteit van de politieke keuze maar ook van het overheidsapparaat en de controle daarop. Wanneer het college haar wettelijke grenzen niet vastlegt, loopt het college risico onrechtmatig te handelen en het kan leiden tot maatschappelijke protesten.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- er een vastgelegde nota is met overwegingen waarbij het college haar wettelijke grenzen vastlegt.
- het college de relevante wetgeving heeft doorgenomen.

Bron: Privatisering: een multidisciplinaire verkenning, p.104

Documenten onderzoek.

3. Vooraf moet het college in de nota de motieven benoemen voor de verzelfstandiging.

Het motief moet benoemd worden omdat dit inzicht geeft in de reden voor de verzelfstandiging. Het geeft aan waar de verzelfstandiging toe moeten leiden. De doelstellingen (zie norm 4) vloeien dus voort uit de motieven. Bij de keuze voor verzelfstandigen van bepaalde lokale overheidstaken kunnen verschillende motieven een rol spelen waaronder bijvoorbeeld politiek-bestuurlijke motieven en motieven die voortvloeien uit de bedrijfsvoering. Onder politiek-bestuurlijke motieven vallen verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering en de vraag wat kerntaken zijn en wat niet. Onder motieven vanuit de bedrijfsvoering vallen kostenbesparing, verbetering van de efficiëntie en garanderen van de continuïteit.

Wanneer motieven niet worden benoemd kunnen geen duidelijke doelstellingen worden geformuleerd. Het kan leiden tot tegengestelde verwachtingen en het college kan nooit bepalen of de verzelfstandiging succes heeft gehad.

De rekenkamer heeft de nota ‘Slagvaardig investeren in Dordrecht’ doorgenomen en hierin komen motieven naar voren, zoals een compactere overheid die meer kwaliteit levert, kunnen inspelen op veranderingen in de vraag waarbij wordt uitgegaan van de verwachtingen van burgers, reductie van de personeelskosten.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of het college in haar nota:

- specifieke motieven en redenen tot verzelfstandiging heeft vastgelegd.

Bron:

- Handboek privatisering, p.17
- Verzelfstandiging op lokaal niveau: De 100 Meest gestelde vragen, p.20
- Nota ‘Slagvaardig investeren in Dordrecht’

Documenten (nota) onderzoek.

4. Vooraf moet het college de specifieke doelstellingen met betrekking tot verzelfstandiging vaststellen.

De door het college geformuleerde doelstellingen sluiten aan op de motieven van de verzelfstandiging. Alle doelstellingen moeten expliciet zijn gemaakt. Met het opstellen van de specifieke doelstellingen, weet de raad welke activiteiten moeten worden uitgevoerd en welke resultaten en effecten worden beoogd. Wanneer geen specifieke doelstellingen worden opgesteld, kunnen resultaten niet kritisch worden getoetst en kan er tussentijds niet worden bijgestuurd.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- de doelstellingen van het college meetbare en tijdsgebonden zijn.
- alle doelstellingen specifiek geëxpliciteerd zijn.
- activiteiten, resultaten en effecten zijn benoemd.

Bron: Verzelfstandiging op lokaal niveau: De 100 Meest gestelde vragen, p.40

Documenten onderzoek.

Onderzoek

5. Vooraf moet een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd worden in opdracht van het college.

Om te kunnen beoordelen of verzelfstandiging mogelijk is, moet een haalbaarheidsonderzoek worden uitgevoerd. Wanneer het haalbaarheidsonderzoek niet wordt uitgevoerd, is er het risico dat de verzelfstandiging mislukt.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of een betrouwbaar haalbaarheidsonderzoek is gedaan waarin aandacht wordt besteed aan de volgende aspecten:

- levensvatbaarheid van de organisatie wanneer deze verzelfstandigd is
- financiële haalbaarheid
- politiek-bestuurlijk draagvlak (zijn er duidelijke spanningsvelden tussen politiek-bestuurlijke eisen en eisen vanuit de bedrijfsvoering)
- de vraag of de te verzelfstandigen taken aanbesteed moeten worden

Bron: Verzelfstandiging op lokaal niveau: De 100 Meest gestelde vragen, p.51

Documenten (haalbaarheidsstudie) onderzoek.

6. Het college moet de maatschappelijke effecten van de verzelfstandiging voor de burgers in kaart brengen.

Het college gaat na wat de vermoedelijke financiële en niet financiële maatschappelijke effecten van de verzelfstandiging zijn. Het college gaat dit na om een goed besluit te nemen. Wanneer het college dit niet doet zal de verzelfstandiging in het ergste geval teruggedraaid moeten worden omdat er onvoorziene neveneffecten zijn voor de burgers.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- de maatschappelijke effecten worden benoemd en afgezet worden tegen de motieven en doelstellingen.
- maatschappelijke effecten meetbaar zijn verwoord.

Bron: Prof. van Waarden, Universiteit Utrecht

Documenten onderzoek en ook interviews met betrokken personen.

Planvorming

7. Vooraf moet een projectorganisatie gevormd worden door het college of de directeur van de te verzelfstandigen organisatie.

In de planvormingsfase moet een projectorganisatie zodanig worden ingericht dat beide (het college en de te verzelfstandigen organisatie) belangen voldoende worden bewaakt. De projectorganisatie moet sturing geven aan het verzelfstandigingsproces. Gebrek aan operationele sturing werkt onder andere vertragend, het verzelfstandigingsproces loopt lang door. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten vastliggen om te voorkomen dat de constructie van de projectorganisatie als zodanig, de discussie over verzelfstandiging gaat vertroebelen.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in een beschrijving van de projectorganisatie.
- de projectorganisatie een projectleider kent.

Bron: Verzelfstandiging op lokaal niveau: De 100 Meest gestelde vragen, p.104

Documenten onderzoek en ook interviews met betrokken personen.

8. De projectorganisatie moet een plan van aanpak voor de verzelfstandiging formuleren.

Het plan van aanpak draagt bij aan het realiseren van de doelstellingen en moet aansluiten op de motieven en doelstellingen. Alleen wanneer er een plan van aanpak is, kan zeker gesteld worden dat sleutelpersonen niet tussentijds allerlei kaders ter discussie stellen of via procedures tijd gaan rekken zodat voorspelbaarheid en vaart in het geding komen.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- aan alle activiteiten, Kwaliteit, Financiën, Informatie, Organisatie en Tijdigheid van het verzelfstandigingproces aandacht is besteed.

Bron: Rapport Financiële aspecten van verzelfstandiging, p.11

Documenten (plan van aanpak, ondernemingsplan / project plan) onderzoek.

Informatie en communicatie

9. Vooraf moet een communicatieplan geformuleerd worden door de projectorganisatie ten behoeve van de communicatie richting de medewerkers, de burgers en partners.

Bij verzelfstandiging dient rekening te worden gehouden met het belang van goed gestructureerde en georganiseerde interne en externe communicatie. Interne communicatie heeft betrekking op communicatie naar de medewerkers van de verzelfstandigde organisatie over het proces van verzelfstandiging. Externe communicatie heeft betrekking op communicatie naar de klanten, burgers en partners. In het communicatieplan moet een concreet activiteitenprogramma omschreven worden.

Een communicatieplan is belangrijk omdat missers in deze informatie- en communicatiefase zowel het imago van de verzelfstandigde organisatie als het imago van de gemeente aan kunnen tasten. Het plan heeft meerdere doelen: informatie verstrekken, stimuleren betrokkenheid, creëren draagvlak en bieden van mogelijkheid tot terugkoppeling over gang van zaken.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- in het communicatieplan aandacht wordt besteed aan:
  - Communicatie activiteiten
  - Communicatie middelen
  - Communicatie doelgroepen
  - Communicatie onderwerpen
  - Communicatie planning
  - Organisatie en verantwoordelijkheid
- het communicatieplan periodiek geëvalueerd en bijgesteld wordt.

Bron: Verzelfstandiging op lokaal niveau: De 100 Meest gestelde vragen, p.112

Documenten (communicatieplan, en eventueel evaluatie) onderzoek en interviews met betrokken personen.

10. De projectorganisatie moet de betrokken partijen (medewerkers, burgers en partners) zorgvuldig en duidelijk informeren over het verzelfstandigingproces.

In deze norm gaat de rekenkamer na of het communicatieplan daadwerkelijk is uitgevoerd. De projectorganisatie moet enerzijds zorgvuldig zijn in de keuze van de te informeren groepen of personen, het moment en de manier waarop dat gebeurd. Anderzijds moet de projectorganisatie er ook op letten dat ze eenduidige en ondubbelzinnige informatie leveren.

Door middel van communicatie wordt informatie overgedragen aan anderen. Wanneer betrokken partijen geïnformeerd zijn over een bepaald onderwerp zullen zij beter en sneller begrip opbrengen voor het betreffende onderwerp dan anderen met wie niet of gebrekkig werd gecommuniceerd.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of het verzelfstandigingproces zorgvuldig en duidelijk geïnformeerd is aan de betrokken partijen. Hierbij heeft de projectorganisatie aandacht besteed aan:

- het activiteitenprogramma, bijvoorbeeld door middel van een bijeenkomst of een nieuwsbrief.
- de te informeren groepen of personen.
- het moment, wanneer is het gebeurd.

Bron: Met het oog op(en) privatisering, p.18

Documenten onderzoek (folders, posters, nieuwsbrieven, kranten etcetera) en interviews met betrokken personen.

Besluitvorming

11. De Centrale Ondernemingsraad (COR) of de Ondernemingsraad (OR) moet bij de besluitvorming betrokken worden.

Een besluit tot verzelfstandiging behoort tot de exclusieve competentie van het college of raad. De COR of OR zal in deze fase formeel om advies worden gevraagd over de gevolgen van de beslissing. Na het advies zal een definitief besluit worden genomen.

De vakorganisaties moeten samen met de projectorganisatie en het college een sociaal plan vaststellen, dat het kader vormt voor de regeling van personele gevolgen.

De (C)OR moet worden betrokken omdat een verzelfstandiging personele gevolgen heeft. Wanneer dit niet gebeurd kunnen de gevolgen van de verzelfstandiging voor de medewerkers negatief zijn, wat een goed verloop van de verzelfstandiging kan belemmeren.

Middels een concept-reorganisatieplan waarin onder meer wordt aangegeven hoe met de medewerkers gecommuniceerd zal worden, moet de (C)OR geïnformeerd worden. Bij het beoordelen zal de rekenkamer erop letten of er een concept-reoganisatieplan naar de (C)OR is gestuurd, of de (C)OR een advies heeft opgesteld en of dit is overgenomen in sociaal plan.

De rekenkamer stelt een expliciete eis aan het concept reorganisatieplan. In het concept reorganisatieplan staat aangegeven hoeveel gemeentelijke ambtenaren met de reorganisatie hun baan verliezen en wat de totale gemiddelde salariskosten per medewerker zullen zijn.

Bron:

- Procedurebrief COR 21 februari 2006
- Samen strak sturen: een referentiebeeld; Stand van zaken organisatieontwikkeling en rol (centrale) ondernemingsraad, 28 juli 2005

Documenten (concept reorganisatieplan, sociaal plan) en ook interviews met betrokken actoren.

12. Vooraf moet het college kenbaar maken aan de raad welke verzelfstandigingsvorm de te verzelfstandigen organisatie aan moet nemen en welke gevolgen deze vorm heeft voor de sturingsrelatie en de rol die het college inneemt.

De gekozen verzelfstandigingsvorm moet aansluiten op de sturingsfilosofie van het college. Wanneer het college niet de juiste vorm kiest, kan zij onbedoeld invloed verliezen. Het college moet motiveren waarom zij voor een bepaalde vorm kiest en moet daarbij aandacht besteden aan de sturingsrelatie en de personele gevolgen. Bij het beoordelen moet gekeken worden naar de wijze waarop het college invloed kan uitoefenen op de verzelfstandigde organisatie, bijvoorbeeld door zitting te nemen in het bestuur of middels een inkooprelatie.

Bron:

- Raadsinformatiebrief, 2 juni 2005 m.b.t. vraagstuk van sturing
- Dhr. Dorigo

Dit kan de rekenkamer onderzoeken middels documenten (raadstuk, raadsinformatiebrief).

13. Vooraf moet het college middels een besluitstuk om toestemming vragen aan de raad wanneer een bepaalde organisatie wordt verzelfstandigd.

(Deze norm heeft nog betrekking op de oude gemeentewet. Deze wet is in 2002 gewijzigd. In de nieuwe wet hoeft de raad niet om toestemming te worden gevraagd, maar moet de raad wel worden geïnformeerd. Artikel 160)

Wanneer het college voornemens is te besluiten over verzelfstandiging van gemeentelijke taken moet de raad geïnformeerd en om toestemming worden gevraagd. De raad moet geïnformeerd worden omdat er steun van de raad moet zijn voor een bepaalde verzelfstandigingsvorm. De raad heeft namelijk een kaderstellende en controlerende taak.

Bron: Met het oog op privatiseren, p.8a, 8, 11a

Deze norm denkt de rekenkamer te onderzoeken middels documenten (besluitstukken, raadsinformatiebrief).

Uitvoering

14. Er moet een duidelijke en eenduidige samenwerkingsovereenkomst opgesteld worden tussen het college en de te verzelfstandigen organisatie.

De schriftelijke afspraken tussen het college en de te verzelfstandigen organisaties moeten scherp en duidelijk geformuleerd zijn. Er moeten contracten worden afgesloten waarin duidelijke afspraken over kwantiteit, kwaliteit en kosten worden vastgesteld. In de samenwerkingsovereenkomsten moeten alle doelstellingen en verwachtingen van het college worden geëxpliciteerd, zodat de verzelfstandigde organisatie weet welke resultaten ze moet leveren. Daarnaast moeten in de overeenkomst afspraken op worden genomen over de rol van de verzelfstandigde organisatie en het college. Hierbij gaat het om de verantwoording die afgelegd moet worden, de taken en de bevoegdheden. Tevens moet geregeld worden wat de consequenties zijn indien een der partijen niet aan zijn verplichtingen voldoet en op welke wijze geschillen tussen partijen beslecht dienen te worden. Wanneer taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet vastgelegd zijn kan dit leiden tot gebrek aan regie, gebrekkige coördinatie en overdracht van informatie.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- een samenwerkingsovereenkomst is afgesloten tussen het college en de te verzelfstandigen organisaties waarin duidelijke afspraken over kwantiteit, kwaliteit en kosten worden vastgesteld.
- taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd waarin afspraken op worden genomen over de rol van de verzelfstandigde organisatie en het college.

Bron: Shared service: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten, p.23

Documenten onderzoek.

Evaluatie

15. Het college en de verzelfstandigde organisatie hebben planning en controle (P&C) richtlijnen opgesteld en de verzelfstandigde organisatie legt in overeenstemming met deze richtlijnen verantwoording af.

De verzelfstandigde organisatie dient op grond van de meerjaren en/of prestatie overeenkomst en/of subsidiebeschikking periodiek rekening en verantwoording af te leggen over de bereikte resultaten omdat het college de belangrijkste contractpartner en inkomstenbron is van de verzelfstandigde organisatie.

Het college moet een oordeel kunnen vormen over de taakuitvoering van de organisatie waarop zij toezicht houdt. Gegevens met betrekking tot de bereikte resultaten hebben gevolgen voor de afspraken in de volgende periode en zijn dus van belang voor de gemeentelijke financiële en planningscyclus.

P&C richtlijnen zijn belangrijk voor een goede verantwoording. Wanneer geen afspraken worden gemaakt kan het college het risico lopen dat de verantwoording niet gekregen wordt of te laat gekregen wordt. Gevolg hiervan is dat het college geen goed oordeel kan vormen over de taakuitvoering.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- de verantwoording betrouwbaar is.
- er periodiek gerapporteerd is over de bereikte resultaten en effecten.
- of het college een oordeel heeft gevormd.

Bron:

- Lewy, Management control regained
- Verzelfstandiging op lokaal niveau: De 100 Meest gestelde vragen, p.108

Documenten (P&C richtlijnen, tussen rapportage) onderzoek.

16. Het college moet jaarlijks verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud en uitvoering van het beleid en moet hierover verantwoording afleggen aan de raad.

Het gaat om beleid uitgevoerd door de verzelfstandigde organisatie, maar dit ontslaat het college niet van de plicht hierover verantwoording af te leggen aan de raad. De raad heeft een controlerende taak op het college (dualisme). De verantwoording is afhankelijk van de gekozen verzelfstandigingsvorm. Hierbij kan worden nagegaan of de raad een bepaalde wens heeft geuit over de frequentie van de verantwoording.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast:

- of het college verantwoording heeft afgelegd aan de raad over haar opstelling in het bestuur of coördinerende orgaan van de te verzelfstandigde organisatie.
- wat de inhoud van de verantwoording is.

Bron:

- Shared service: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten, p.22
- Dhr. Dorigo

Documenten Onderzoek.

17. Na de verzelfstandiging moet het college een eindverantwoording opstellen waarin zij aangeeft of de van te voren opgestelde specifieke doelstellingen en de maatschappelijke effecten van de verzelfstandiging zijn bereikt.

Deze norm is het spiegelbeeld van norm 4 en norm 6. Deze norm zal antwoord geven op de vraag of de opgestelde specifieke doelstellingen daadwerkelijk bereikt zijn. Daarnaast zal het inzicht geven in de maatschappelijke (neven)effecten van de verzelfstandiging zijn. In de nota ‘Slagvaardig investeren in Dordrecht’ is te lezen dat geëvalueerd moet worden of beoogde maatschappelijke effecten zijn bereikt. De rekenkamer kijkt onder andere naar de effecten van de verzelfstandiging op de salarissen van bestuurders.

In het onderzoek stellen de onderzoekers o.a. vast of:

- het college een eindverantwoording heeft opgesteld waarin aandacht is besteed aan resultaten en effecten.
- de eindverantwoording meetbaar, betrouwbaar en consistent is.

Bron:

- Prof. ter Bogt, Rijks Universiteit Groningen
- Nota 'Slagvaardig investeren in Dordrecht'

Documenten onderzoek.

Sturing

18. Afhankelijk van de gekozen verzelfstandigingsvorm stuurt het college de verzelfstandigde organisatie op een adequate wijze aan en houdt het college op een adequate wijze toezicht op de verzelfstandigde organisatie.

Na de verzelfstandiging moet het college het organisatieonderdeel aansturen. De sturing moet afstandelijker worden en meer gericht zijn op hoofdlijnen naarmate er meer autonomie wordt toegekend aan het organisatieonderdeel.

Bij strakke sturing wordt er vanuit gegaan dat de gedecentraliseerde leiding het best functioneert wanneer de budgetten nagenoeg heilig zijn en volledig tot in de kleinste details onderbouwd zijn. Bij losse sturing wordt ervan uitgegaan dat de verzelfstandigde organisatie een sterke mate van autonomie moet genieten. Wanneer gekozen is voor losse sturing maar het college greep wil houden op de gang van zaken en abdicatie (het totaal verliezen van grip op de verzelfstandigde organisatie) wil voorkomen moeten aanvullende maatregelen genomen worden en dus strengere eisen worden gesteld aan de informatievoorziening. Zo moeten rapportages transparant, betrouwbaar en goed onderbouwd zijn.

De toezichthoudende rol van de het college hangt ook af van de verzelfstandigingsvorm. Als het college veel invloed wil houden dan vult zij haar toezichthoudende rol optimaal in. In de nota 'Slagvaardig investeren in Dordrecht' is te lezen dat de raad behoefte heeft de gemeentelijke sturing regelmatig te toetsen op de vraag of de huidige wijze van sturing wel voldoende leidt tot de beoogde maatschappelijke effecten. Wanneer het college niet op de juiste wijze stuurt en toezicht houdt kan dit leiden tot bijvoorbeeld abdicatie of een slechte relatie tussen het college en het verzelfstandigde organisatieonderdeel.

Deze norm kan onderzocht worden middels documenten en interviews met het bestuur van de organisatie. Bij documenten moet gekeken worden naar instrumenten die door de gemeente worden gehanteerd bijvoorbeeld: meerjarenplan, jaarplan, voortgangsrapportages, beleidsevaluatie, prestatie-indicatoren, budgettaire randvoorwaarden, financiële rapportages, vaststelling tarieven, prestatieovereenkomst, statuten, protocollen, aandeelhoudersovereenkomst, overlegplatforms, instelling Raad van Advies, participatie Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht, instelling visitatiecommissie. Bij het beoordelen moet gelet worden op de soort instrumenten die de gemeente hanteert in relatie met de gekozen verzelfstandigingsvorm.

Bron:

- Lewy; Management Control Regained, hoofdstuk 4 en 5
- Schotman e.a. Verzelfstandiging op lokaal niveau, p.43 en p.111
- Nota 'Slagvaardig investeren in Dordrecht'